

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.538 du 9 octobre 2020

A. 223.903/VI-21.134

En cause :

1. **l'association sans but lucratif FÉDÉRATION BRUXELLOISE FRANCOPHONE DES INSTITUTIONS POUR TOXICOMANES**,
en abrégé **FEDITO BXL**,
2. **l'association sans but lucratif MODUS VIVENDI**,
3. **l'association sans but lucratif CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES ET D'INFORMATION SUR LES DROGUES ET D'ACCUEIL AUX JEUNES USAGERS DE DROGUES**,
en abrégé **INFOR-DROGUES**,
4. **LAMY** Dominique,
5. **REMY** Claire,
ayant tous élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales
et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 novembre 2017, l'ASBL FÉDÉRATION BRUXELLOISE FRANCOPHONE DES INSTITUTIONS POUR TOXICOMANES, en abrégé FEDITO BXL, l'ASBL MODUS VIVENDI, l'ASBL CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES ET D'INFORMATION SUR LES DROGUES ET D'ACCUEIL AUX JEUNES USAGERS DE DROGUES, en abrégé INFOR-DROGUES, Dominique LAMY et Claire REMY demandent l'annulation « des articles 6, 7, 8, 61 et 63 de l'arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes, publié au *Moniteur belge* le

26 septembre 2017 ».

II. Procédure

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2019.

Par une lettre du 3 décembre 2019, l'affaire a été remise à l'audience du 15 janvier 2020.

Par une lettre du 8 janvier 2020, l'affaire a été remise *sine die*.

Par une ordonnance du 4 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 mars 2020.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Patricia Minsier, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Margot Celli, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées

le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, prévoit ce qui suit :

« Art. 1^{er}. § 1^{er}. Le Roi peut réglementer et surveiller, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, l'importation, l'exportation, le transit, la fabrication, la conservation, c'est-à-dire le stockage dans les conditions requises, l'étiquetage, le transport, la détention, le courtage, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit, des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques ainsi que la culture des plantes dont ces substances peuvent être extraites.
Le Roi a les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les substances psychotropes, autres que des substances stupéfiantes et soporifiques, susceptibles d'engendrer une dépendance.
Le Roi peut exercer également les mêmes pouvoirs en ce qui concerne des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes [...] ».

À la suite de la loi du 30 octobre 2018 portant des dispositions diverses en matière de santé, soit postérieurement à l'introduction du présent recours, les mots « la prescription » sont insérés dans l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er}, § 1^{er}, précité entre les mots « vente et l'offre en vente » et les mots « la délivrance et l'acquisition ».

La loi du 24 février 1921 précitée contient encore les dispositions suivantes :

« [...] »

Art. 2bis. § 1. Les infractions aux dispositions qui, dans les arrêtés royaux pris en exécution de la présente loi, concernent les substances soporifiques, stupéfiantes et les autres substances psychotropes susceptibles d'engendrer une dépendance et dont la liste est arrêtée par le Roi ainsi que la culture des plantes dont peuvent être extraites ces substances, seront punies en fonction des distinctions visées à l'alinéa 2 et des catégories établies par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de mille à cent mille EUR.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, établir des distinctions entre les substances énumérées dans la liste visée à l'alinéa 1^{er}.

§ 2. Les infractions visées au § 1 seront punies de la réclusion de cinq ans à dix ans :

- a) si elles ont été commises à l'égard d'un mineur âgé de 16 ans accomplis;
- b) si l'usage des substances spécifiées au § 1, qui a été fait à la suite des

infractions, a causé à autrui, soit une maladie paraissant incurable, soit une incapacité de travail personnel de plus de quatre mois, soit la perte de l'usage absolu d'un organe, soit une mutilation grave.

§ 3. Les infractions visées au § 1 seront punies de la réclusion de dix à quinze ans :

- a) si elles ont été commises à l'égard d'un enfant âgé de plus de 12 ans accomplis et de moins de 16 ans accomplis;
- b) si elles constituent des actes de participation à l'activité principale ou accessoire d'une association;
- c) si l'usage qui a été fait des substances spécifiées au § 1 à la suite des infractions, a causé la mort.

§ 4. Les infractions visées au § 1 seront punies de la réclusion de quinze à vingt ans

- a) si elles ont été commises à l'égard d'un enfant âgé de moins de 12 ans accomplis;
- b) si elles constituent des actes de participation en qualité de dirigeant à l'activité principale ou accessoire d'une association;

§ 5. Dans les cas prévus aux §§ 2, 3, 4 et 6, une amende de 1 000 à 100 000 EUR pourra, en outre, être prononcée.

§ 6. Sont punis des peines prévues au présent article, et selon les distinctions qui y sont faites, ceux qui, à titre onéreux ou gratuit, posent des actes préparatoires en vue de la fabrication, la vente, la livraison ou la fourniture illicite d'une substance visée au § 1^{er}, ou en vue de la culture des plantes dont peuvent être extraites ces substances.

Art. 2^{ter}. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, en fonction des distinctions et des catégories qu'il établit conformément à l'article 2^{bis}, § 1^{er}, alinéa premier, définir les infractions qui, en dérogation des peines prévues à l'article 2^{bis}, seront punies :

- 1° d'une amende de 15 à 25 EUR pour la première infraction;
- 2° d'une amende de 26 à 50 EUR en cas de récidive dans l'année depuis la première condamnation;
- 3° d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 à 100 EUR en cas de nouvelle récidive dans l'année depuis la deuxième condamnation;
- 4° d'un emprisonnement de trois mois à un an, et d'une amende de 1.000 à 100.000 EUR, ou de l'une de ces peines seulement.

Outre les infractions punies des peines visées à l'alinéa premier, 4°, et par dérogation à l'article 137 du Code d'instruction criminelle, les tribunaux correctionnels connaissent des infractions visées à l'alinéa premier, 1° à 3° »

Ces dispositions constituent le fondement légal des articles 6, 7, 8, 61 et 63 de l'arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes, qui sont attaqués dans le cadre du présent recours.

2. Dans son avis 61.002/3 du 3 avril 2017 (*Moniteur belge* du 26 septembre 2017), donné sur le projet de texte de l'arrêté royal attaqué, la section de législation du Conseil d'État observe ce qui suit :

« 2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution à

la loi du 24 février 1921, □concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes□, en ce qui concerne les substances stupéfiantes et psychotropes.

La réglementation en projet comporte des mesures portant exécution de la Convention unique sur les stupéfiants, et Annexes, faites à New York le 30 mars 1961 (ci-après : la convention de 1961), approuvée par la loi du 20 août 1969 □portant approbation de la Convention unique sur les stupéfiants, et des annexes, faites à New York le 30 mars 1961□ et de la Convention sur les substances psychotropes et les Annexes, faites à Vienne le 21 février 1971 (ci-après : la convention de 1971), approuvée par la loi du 25 juin 1992 □portant assentiment à la Convention sur les substances psychotropes et des Annexes, faites à Vienne le 21 février 1971□.

2.2. Le projet comporte des dispositions concernant l'obligation de disposer d'une autorisation d'activités ou d'une autorisation d'utilisateur final pour certaines activités relatives à certains produits, qui relèvent du champ d'application de la réglementation en projet (articles 4 à 6 du projet). Il règle la procédure de demande, de modification, de suspension et de retrait de ces autorisations, ainsi que les inspections par l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (ci-après : AFMPS) (articles 7 à 16). Le commerce et la délivrance de produits par les titulaires d'une autorisation d'activités et les pharmaciens sont réglés, y compris les bons de commande qui doivent être utilisés à cet effet (articles 17 à 21). Le projet comporte également des dispositions relatives à la traçabilité et à la surveillance des produits au moyen de registres que doivent tenir le pharmacien et le titulaire de l'autorisation, relatives aux différentes obligations de faire rapport à l'AFMSP et relatives à l'obligation de conserver les documents et registres concernés pendant dix ans (articles 22 à 28). Le projet prévoit des autorisations d'importation et d'exportation spécifiques et en règle la demande et les obligations qui y sont liées (articles 29 à 37). En outre, le projet comporte des dispositions relatives à la conservation, au conditionnement, au transport et à la destruction des produits (articles 38 à 48). Il prévoit une autorisation de particulier (pour la détention, l'acquisition et l'importation de certaines substances par des particuliers) et en règle la procédure de demande, de modification, de suspension et de retrait (articles 49 à 57). La délivrance de ces substances par des opérateurs économiques requiert soit une autorisation de particulier, soit une déclaration de l'acheteur, dont les formalités y afférentes sont réglées (articles 58 à 60).

Le projet comporte un certain nombre de dispositions relatives à la répression des infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé (articles 61 à 64).

L'arrêté envisagé se substitue à l'arrêté royal du 31 décembre 1930 □réglementant les substances soporifiques et stupéfiantes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique□ et à l'arrêté royal du 22 janvier 1998 □réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique□. Ces deux arrêtés sont abrogés, en même temps que l'arrêté royal du 26 avril 1989 □soumettant à prescription médicale la délivrance des médicaments contenant des benzodiazépines□ et l'arrêté ministériel du 15 avril 1949 □relatif au trafic des substances soporifiques et stupéfiantes□ (article 65). Il est prévu un certain nombre de dispositions transitoires (articles 66 et 67). L'arrêté envisagé entre en vigueur à la date de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 39, qui entre en vigueur le 9 février 2019 (article 68) ».

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement

juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

3. Le 6 septembre 2017, le Roi adopte un arrêté réglementant les substances stupéfiantes, psychotropes et soporifiques, qui contient, entre autres, les dispositions suivantes :

« [...]

TITRE 4. - Autorisation d'activités et d'utilisateur final

CHAPITRE 1. - Obligation d'autorisation

Art. 6. § 1^{er}. Nul ne peut importer, exporter, transporter, fabriquer, produire, détenir, vendre ou offrir en vente, fournir, délivrer ou acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des produits, sans autorisation d'activités préalablement accordée par le Ministre ou par son délégué pour le lieu où se déroulent les activités.

§ 2. La culture de plants de cannabis, de plants de coca et de plants de l'espèce *Papaver somniferum* L. est interdite et ne peut être autorisée.

§ 3. Le Ministre ou son délégué accorde l'autorisation à une personne physique ou à une personne morale.

Cette autorisation est personnelle et limitée à des fins scientifiques ou médicales.

§ 4. Par dérogation au paragraphe 2, le Ministre ou son délégué accorde pour les produits repris à l'Annexe IIA, l'autorisation uniquement à des fins scientifiques ou à des fins médicales très limitées, par des personnes dûment autorisées qui travaillent dans des établissements médicaux ou scientifiques relevant directement de leur autorité ou autorisés à cet effet par l'autorité.

Art. 7. § 1^{er}. Par dérogation à l'article 6, le Ministre ou son délégué peut accorder une autorisation d'utilisateur final à une personne physique ou une personne morale, à titre onéreux ou à titre gratuit, pour :

1° la détention;

2° l'acquisition;

3° l'importation;

4° dans des circonstances spécifiques, la cession, le transport et l'exportation; de quantités limitées de produits qui peuvent être nécessaires dans le cadre de leurs activités professionnelles.

Cette autorisation est personnelle et limitée à des fins scientifiques, analytiques ou éducatives.

§ 2. Cette autorisation est uniquement valable pour les lieux d'activités qui figurent sur l'autorisation.

En complément à l'alinéa 1^{er}, l'autorisation peut également permettre au titulaire de l'autorisation de se déplacer avec les produits dans le cadre de ses activités professionnelles.

Art. 8. À l'exception des produits repris à l'Annexe IIA, les dispositions des articles 6 et 7 ne s'appliquent pas :

1° à l'acquisition ou la détention de médicaments obtenus de manière légale;

2° au transport et à la détention de produits au nom, pour le compte et sous la responsabilité du titulaire d'une autorisation;

3° aux activités des pharmaciens dans les limites de leurs impératifs professionnels;

4° à l'acquisition ou la détention de médicaments obtenus de manière légale dans le cadre d'une trousse d'urgence;

5° à l'acquisition ou la détention de médicaments obtenus de manière légale dans le cadre des activités d'un titulaire d'un dépôt dans les limites des besoins de son dépôt.

CHAPITRE 2. - Demande, modification et modalités de l'autorisation d'activités

et d'utilisateur final
[...]

Art. 11. § 1^{er}. La demande motivée d'autorisation est adressée au Ministre ou à son délégué et contient, sous peine d'irrecevabilité, les informations suivantes :

- 1° la nature des activités;
 - 2° le nom, le prénom et la signature des personnes visées à l'article 9;
 - 3° sauf pour la police et les forces armées, un extrait de casier judiciaire [...], datant de maximum 3 mois, concernant les personnes visées à l'article 9, mentionnant toutes les condamnations sur la base de cette loi;
 - 4° la désignation des produits avec lesquels les activités auront lieu;
 - 5° le but des activités;
 - 6° le lieu des activités;
- [...]

Art. 13. L'autorisation est délivrée sur du papier sécurisé et comprend les indications suivantes :

- 1° le numéro d'autorisation;
 - 2° le nom du titulaire d'autorisation;
 - 3° l'adresse du siège social du titulaire d'autorisation ou, le cas échéant, l'adresse de l'établissement au sein duquel exerce le titulaire d'autorisation;
 - 4° le numéro d'entreprise, le cas échéant;
 - 5° l'adresse du lieu des activités autorisées;
 - 6° les noms des personnes visées à l'article 9;
 - 7° la nature des activités autorisées;
 - 8° la désignation des produits;
 - 9° la date d'échéance de l'autorisation;
 - 10° le cas échéant, des remarques visant à clarifier la portée de l'autorisation.
- [...]

TITRE 6. - Dispositions pénales et interdictions

Art. 61. § 1^{er}. Les infractions aux dispositions du présent arrêté seront punies des peines prévues par l'article 2*bis* de la loi, sans préjudice de celles prévues par le Code pénal. Il en va de même de la culture des plantes dont peuvent être extraites les substances visées au présent arrêté.

§ 2. Par dérogation au § 1^{er} :

- 1° seront punies des peines prévues à l'article 2*ter*, 1° à 3°, de la loi, les infractions d'importation, de fabrication, de transport, d'acquisition, de détention, de culture et de production de cannabis tel que visé à l'annexe Ia, pour l'usage personnel sans circonstance aggravante telle que prévue à l'article 2*bis*, §§ 2 à 4 de la loi;
 - 2° seront punies des peines prévues à l'article 2*ter*, 4°, de la loi visée au § 1^{er}, les infractions visées ci-avant sub 1°, lorsqu'elles sont commises dans un établissement pénitentiaire, une institution de protection de la jeunesse ou un établissement scolaire, sur la voie publique ou en tout lieu accessible au public et sans circonstance aggravante telle que prévue à l'article 2*bis*, §§ 2 à 4 de la loi.
- [...]

Art. 63. Tout médecin, médecin-vétérinaire ou licencié en science dentaire, qui aura prescrit ou acheté des quantités excessives de médicaments, devra pouvoir justifier de leur emploi devant la Commission médicale de la circonscription administrative qui est assistée par le fonctionnaire compétent.

TITRE 7.- Dispositions de modification, suppression et transitoires et l'entrée en vigueur.

CHAPITRE 1.- Dispositions de modification et de suppression

Art. 64. § 1^{er}. L'arrêté royal du 31 décembre 1930 réglementant les substances soporifiques et stupéfiantes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique, l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique et l'A.R. du 26 avril 1989 soumettant à prescription médicale la délivrance des médicaments contenant des benzodiazépines, sont abrogés.

§ 2. L'arrêté ministériel du 15 avril 1949 relatif au trafic des substances soporifiques et stupéfiantes, est abrogé.

[...]

CHAPITRE 2.- Dispositions transitoires

Art. 66. Les autorisations accordées sur la base de l'arrêté royal du 31 décembre 1930 réglementant les substances soporifiques et stupéfiantes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique et de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté conservent leur durée de validité.

Pour l'application des obligations découlant de cet arrêté :

1° l'autorisation telle qu'accordée sur la base de l'article 11 § 1 de l'arrêté royal du 31 décembre 1930 réglementant les substances soporifiques et stupéfiantes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique ou sur la base des articles 3 et 26 de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique, est considérée comme une autorisation d'activité;

2° l'autorisation telle qu'accordée sur la base de l'article 11 § 6 de l'arrêté royal du 31 décembre 1930 réglementant les substances soporifiques et stupéfiantes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique ou sur la base de l'article 5 de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique, est considérée comme une autorisation d'utilisateur final ».

L'arrêté royal attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 2017. Ses articles 6, 7, 8, 61 et 63 constituent les dispositions réglementaires attaquées dans le cadre du présent recours.

4. Le 9 décembre 2019, le Roi adopte un nouvel arrêté portant modification de l'arrêté royal du 6 septembre 2017 précité.

Il modifie l'intitulé de cet arrêté qui devient l'« arrêté royal réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes ».

D'autres modifications sont apportées à l'arrêté royal du 6 septembre 2017, en ce compris à l'article 6, § 4, où les mots « Par dérogation au paragraphe 2 » sont remplacés par les mots « Par dérogation au paragraphe 3 ».

L'arrêté royal du 9 décembre 2019 est entré en vigueur le

16 janvier 2020.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

a. Requête

Les parties requérantes exposent que le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social et que le Conseil d'État a déjà jugé que « [l]a circonstance que les activités de la société requérante entrent bien dans le champ d'application de l'arrêté royal attaqué suffit à lui seul à justifier son intérêt actuel, certain et suffisant sans qu'il soit besoin d'examiner, en outre, s'agissant d'un acte réglementaire, si une éventuelle annulation la replacerait, le cas échéant, dans une situation moins favorable que celle organisée par l'acte attaqué », qu'« [a]dmettre au contraire que l'intérêt au recours ne peut être considéré comme établi chaque fois qu'est en cause une réglementation qui se présente, à tort ou à raison, comme plus favorable que la réglementation précédemment applicable, reviendrait, en effet, à mettre directement en cause la question du droit à un recours effectif » (C.E., arrêt n° 238.880 du 26 juillet 2017, SA IMPEXECO), que « [l]a personne qui a vocation à se voir appliquer un acte réglementaire a, en principe, intérêt à en solliciter l'annulation » et que « [l]e requérant ne doit pas démontrer qu'une application concrète est effectivement intervenue, mais bien qu'il y a un certain degré de vraisemblance pour que sa situation soit affectée défavorablement par le règlement [...] attaqué » (C.E., arrêt n° 238.107 du 5 mai 2017, FERRAS DA CRUZ et SPRL PENELOPE MC).

Les parties requérantes font valoir que FEDITO BXL a pour but d'assurer aux institutions membres des modalités de reconnaissance et de subventions garantissant leur bon fonctionnement et leur permettant la prise en charge immédiate de tous les toxicomanes demandeurs quelle que soit leur situation socio-économique, qu'elle promeut également l'existence de structures d'aide spécifique, de pôles de recherche spécialisés en matière de prévention, d'accompagnement, de soins et de réduction des risques, quels que soient les produits concernés et qu'elle a pour objet d'être un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics dans l'élaboration d'une politique de santé et de recherche scientifique dans le champ de la toxicomanie prise au sens large du terme. Or, elles estiment que les dispositions querellées ont pour vocation de créer une politique

dans le champ de la toxicomanie qui s'apparente davantage à une politique répressive qu'à une politique de santé, telle que promue par FEDITO BXL, que cette politique met en cause la reconnaissance des membres de FEDITO BXL et qu'elle est susceptible de porter atteinte à l'exercice de leurs missions, à savoir, la prise en charge des toxicomanes, leur information et la réduction des risques. Elles concluent que l'acte attaqué porte atteinte aux intérêts collectifs spécifiques protégés et poursuivis par FEDITO BXL.

Les parties requérantes estiment que ces mêmes dispositions portent également atteinte aux intérêts collectifs spécifiques protégés par MODUS VIVENDI, ainsi qu'à l'exercice de ses missions. Elles expliquent que le nouveau système d'autorisation mis en place aura pour effet d'empêcher la reconnaissance des membres de FEDITO BXL, tel MODUS VIVENDI, qui promeuvent la réduction des risques et qui, dans ce cadre, réalisent du testing des produits utilisés, que l'exercice de ces missions et plus particulièrement des actions visant à la réduction des risques encourus par les consommateurs de drogues sera gravement entravé du fait des dispositions attaquées. Elles ajoutent que ces dispositions, et plus particulièrement l'article 62 [sic] de l'arrêté litigieux, rendent difficile l'exercice des missions de INFOR-DROGUES, dès lors que le manque de clarté du texte querellé ne lui permet pas d'informer précisément le public sur la législation applicable en matière de cannabis, alors qu'il s'agit là de l'une de ses missions les plus importantes. Elles ajoutent que l'exercice des missions d'information de FEDITO BXL et de MODUS VIVENDI est, lui aussi, rendu plus difficile par le manque de clarté et de prévisibilité de l'arrêté, plus particulièrement encore en ce qui concerne la pénalisation de « l'usage personnel » de cannabis.

Dans leur premier moyen, les parties requérantes mentionnent également ce qui suit :

« Les associations requérantes et les personnes qui y travaillent, en exerçant leurs missions, sont amenées à détenir pendant un cours laps de temps des substances, le temps de les tester, et, le cas échéant, à les transporter vers des laboratoires.

En effet, MODUS VIVENDI, dans le cadre de son programme MODUS FIESTA, propose aux usagers de tester leurs produits. Trois méthodes sont utilisées

- Les tests colorimétriques qui permettent de détecter la présence ou non de certaines molécules dans les produits. Ces tests simples et rapides sont réalisés dans les locaux de MODUS FIESTA, par des personnes formées à cette fin durant une journée.
- La chromatographie sur couche mince, qui permet d'analyser la qualité et la composition d'un produit. Ce test dure environ une heure et est réalisé sur le terrain ou dans les locaux de MODUS FIESTA par un technicien de laboratoire, un chimiste analyste, un pharmacien ou un biologiste.
- L'analyse par chromatographie gazeuse couplée à une spectrométrie de masse

qui permet de réaliser une analyse quantitative et qualitative du produit, qui permet de connaître la composition précise d'un produit. Ce test est réalisé en laboratoire.

Ces activités semblent, au vu des dispositions précitées, nécessiter une autorisation, dès lors qu'elles impliquent la détention ou, pour le dernier test, le transport de produits jusqu'à un laboratoire. »

En ce qui concerne les deux dernières parties requérantes, elles exposent que Dominique LAMY est médecin généraliste (praticien à Mons), qu'il travaille dans le domaine des assuétudes depuis 1992, qu'il est par ailleurs Président du réseau Alto, maître de conférences invité à l'UCL, membre associé de l'Académie Royale de Médecine de Belgique, membre de différentes associations belges et internationales œuvrant dans le domaine des assuétudes et expert pour différentes instances nationales ou internationales (notamment le groupe Pompidou du Conseil de l'Europe), qu'en sa qualité de médecin, il risque de se voir appliquer l'article 63 de l'arrêté attaqué et qu'en tant que personne physique, il pourrait également se voir appliquer l'article 61 du même arrêté. Les parties requérantes font valoir qu'il en est de même pour ce qui concerne Claire REMY.

b. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que les personnes morales de droit privé ne sont recevables à poursuivre l'annulation d'un acte administratif que pour autant que cette action se rattache à leur objet social et qu'il soit démontré qu'elles disposent d'un intérêt direct, personnel, certain, actuel et légitime. Elle expose que l'arrêté royal attaqué a notamment pour but de traduire dans la législation belge tous les traités internationaux relatifs aux stupéfiants et substances psychotropes des Nations Unies, qu'il s'agit concrètement de la surveillance du commerce international et national de ces produits à des fins médicales et scientifiques et qu'elle fournit, dans ce cadre, les autorisations nécessaires et effectue un reporting aux Nations Unies concernant toutes les activités visées, sans que le principe même de délivrance d'une autorisation aux trois premières parties requérantes soit réellement une nouveauté dans l'arsenal législatif.

Elle estime que l'intérêt au recours de la première partie requérante n'est pas établi, cette dernière se bornant à soutenir, sans toutefois le démontrer, que les dispositions attaquées pourraient éventuellement entraver la reconnaissance et la poursuite des missions des institutions qu'elle chapeaute. Elle rappelle à cet égard que l'intérêt doit être certain et non purement hypothétique. Selon elle, si l'arrêté royal litigieux subordonne la détention et l'usage de certaines substances psychotropes à autorisation, ce dispositif n'exclut nullement un tel usage et n'est

donc pas de nature à porter atteinte à la reconnaissance par la première partie requérante d'institutions membres ou à entraver l'exercice des missions de ces différentes institutions. Elle ajoute qu'une simple mesure de contrôle visant à encadrer l'usage de telles substances ne revient pas à interdire la prise en charge de toxicomanes. De la même manière, elle affirme que ces dispositions ne portent pas atteinte à l'information des toxicomanes ou à la réduction des risques, dès lors qu'il ne s'agit que de subordonner la détention de substances psychotropes à autorisation. Elle relève par ailleurs que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi FEDITO BXL disposerait d'un intérêt personnel et direct à agir, alors qu'elles font systématiquement référence à l'impact des dispositions attaquées sur les « institutions membres » de FEDITO BXL et non à son égard personnel.

S'agissant de l'intérêt au recours de la deuxième partie requérante, la partie adverse répète ne pas apercevoir en quoi les missions de cette association seraient nécessairement entravées par la mise en œuvre du système d'autorisation litigieux. Elle constate que les parties requérantes reconnaissent que les activités de testing de MODUS VIVENDI semblent nécessiter une autorisation, tout en admettant qu'un tel régime d'autorisation ne lui interdit pas de détenir et de transporter des substances nocives et donc de poursuivre ses activités. Elle relève, par ailleurs, qu'une « autorisation quinquennale n° 878 de petites quantités de stupéfiants et/ou de substances psychotropes » a précisément été délivrée à la deuxième partie requérante, dans le cadre des activités du projet « pil-testing », valable du 18 mai 2015 au 17 mai 2020, sur la base des anciens articles 11, § 6 b), de l'arrêté royal du 31 décembre 1930 et 5 de l'arrêté royal du 22 janvier 1998. Elle en déduit que les dispositions attaquées ne consistent pas à interdire la détention de substances psychotropes, mais bien à l'encadrer, comme c'était déjà le cas antérieurement. La partie adverse n'aperçoit pas pour quelle raison une telle autorisation ne serait pas renouvelée à terme.

S'agissant de la troisième partie requérante, la partie adverse estime que les dispositions attaquées sont parfaitement claires quant à la législation applicable, notamment en ce qui concerne la détention de cannabis, ainsi qu'aux peines susceptibles d'être encourues. Elle rappelle le contenu des articles 2*bis* et 2*ter* de la loi du 24 février 1921 et fait valoir que l'article 61 de l'arrêté attaqué exécute ces dispositions, en reprenant, en son paragraphe 1^{er}, le régime de sanctions prévues par l'article 2*bis*, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921 et en renvoyant, pour certains types d'infractions, aux peines légalement prévues par l'article 2*ter* de la même loi. La partie adverse n'aperçoit pas en quoi ces dispositions ne seraient pas suffisamment « claires » ou « prévisibles », dès lors qu'il s'agit simplement (1) de punir les infractions à l'arrêté attaqué (ainsi que la culture de plantes dont peuvent être

extraites les substances visées par cet arrêté) des peines prévues par l'article 2bis, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921, (2) de prévoir un régime dérogatoire pour certaines infractions impliquant l'usage de cannabis tel que visé à l'annexe Ia, pour l'usage personnel et sans qu'aucune des circonstances aggravantes visées à l'article 2bis de la loi ne soit constatée et (3) de prévoir un régime dérogatoire lorsque ces infractions sont commises, dans un cadre particulier (établissements pénitentiaire, scolaire...). Quant à la notion « d'usage personnel », elle renvoie à l'avis rendu le 3 avril 2017 par la section de législation du Conseil d'État et écrit qu'elle a été ajoutée en vue, d'une part, de répondre aux exigences de la Cour constitutionnelle et, d'autre part, de simplifier la formulation d'un point de vue légistique. Elle explique que cette notion n'est pas comparable à la notion trop imprécise de « nuisances publiques » qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 158/2004 du 20 octobre 2004 annulant l'article 16 de la loi du 3 mai 2003 introduisant un article 11 dans la loi du 24 février 1921. Elle soutient que la notion d'« usage personnel » ne renvoie pas à un critère quantitatif qui serait exagérément imprécis, mais bien à un critère intentionnel qui participe à la démonstration de l'élément moral de l'infraction visée et est susceptible d'être établi par tout moyen de droit, et pas seulement ni nécessairement par la quantité de produits détenue. Selon la partie adverse, sont passibles des peines visées à l'article 2ter les infractions d'importation, de fabrication, de transport, d'acquisition de détention, de culture et de production de cannabis visé à l'annexe Ia, pour son usage personnel, c'est-à-dire sans intention de revente du produit et sans qu'il soit nécessaire de chiffrer les quantités de ces substances.

La partie adverse s'interroge encore sur l'intérêt dont disposent les première et troisième parties requérantes à demander l'annulation d'un système d'autorisation, alors qu'au vu de leurs activités, elles n'ont jamais sollicité d'autorisation pour la détention et l'usage de substances stupéfiantes et psychotropes.

S'agissant des quatrième et cinquième parties requérantes, la partie adverse estime que la qualité de médecin ne peut justifier, à elle seule, la recevabilité du recours. Selon elle, admettre le contraire conduit à devoir déclarer recevable tout recours contre n'importe quelle réforme législative ou réglementaire qui entraînerait une quelconque modification à leur pratique professionnelle, quel que soit l'intérêt de la santé publique en général. Subsidiairement, elle constate que les deux dernières parties requérantes ne pourraient justifier d'un intérêt au recours qu'à l'encontre des articles 61 et 63 de l'arrêté royal attaqué, les articles 6, 7, 8 ne les concernant pas directement.

c. Mémoire en réplique

S'agissant de FEDITO BXL, les parties requérantes font valoir qu'elle est un organisme représentatif et de coordination au sens de l'article 141 du décret de la Commission communautaire française relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé et que l'article 142 de ce décret prévoit que :

« L'organisme a pour missions :

- 1° d'offrir son aide et ses conseils à ses affiliés;
- 2° de développer les échanges et les réflexions entre ses affiliés;
- 3° de coordonner et promouvoir les actions menées par ses affiliés;
- 4° d'assurer la diffusion de l'information parmi ses affiliés et relative à ses affiliés;
- 5° de développer une coordination avec les autres organismes de la Santé, de l'Action sociale, de la Famille et de la Cohésion sociale, sans exclure d'autres partenaires.

Il peut en outre :

- 1° promouvoir la formation continuée des travailleurs de leurs affiliés;
- 2° effectuer des travaux de recherche, d'enquête, d'étude et de publication dans les matières social/santé ».

Les parties requérantes estiment que FEDITO BXL est empêchée d'exercer les missions qui sont les siennes et que, vu le manque de clarté de certaines dispositions (relatives notamment au cannabis et aux traitements de substitution), il ne lui est plus possible de conseiller correctement ses affiliés sur ces questions et d'assurer la diffusion d'informations exactes à ses affiliés. Pour la même raison, il lui est difficile de développer des échanges et réflexions entre les affiliés.

Elles affirment également que l'impact des dispositions attaquées sur ses membres, dont elle assure la défense, n'est pas hypothétique, mais bien réel. Si elles admettent que ces dispositions n'interdisent pas aux acteurs de terrain de prendre en charge les toxicomanes, elles soutiennent qu'elles rendent l'exercice de leurs missions plus difficile, puisque, d'une part, il n'est pas possible pour ces acteurs de donner au public les informations qu'il recherche (à défaut de pouvoir comprendre le texte qui n'est pas clair) et que, d'autre part, de nombreux médecins refusent désormais de continuer à prendre en charge les personnes souffrant d'addictions (de crainte d'être poursuivis pénalement).

S'agissant de MODUS VIVENDI, les parties requérantes ajoutent que pour pouvoir continuer à exercer ses missions de testing, cette association devra obtenir une autorisation à des fins analytiques. Elles soutiennent que si le texte est appliqué à la lettre, ces fins analytiques ne peuvent être poursuivies que par des

« laboratoires », ce que n'est pas MODUS VIVENDI, en sorte que l'autorisation devrait, en exécution du texte querellé, lui être refusée.

S'agissant de INFOR-DROGUES, les parties requérantes estiment à propos de l'article 62 [sic] de l'arrêté royal attaqué que, ce qui pose problème, c'est précisément le fait qu'il s'agisse d'un critère intentionnel flou, par définition subjectif, pouvant être établi par tout moyen et pas seulement ni nécessairement par la quantité. Elles soutiennent qu'aucune information claire ne peut être donnée à la personne qui détient un gramme de cannabis, ne dispose d'aucun élément pour démontrer qu'il s'agit d'une détention pour usage personnel et s'inquiète des risques encourus.

S'agissant des quatrième et cinquième parties requérantes, les parties requérantes ajoutent que Claire REMY est membre de FEDITO BXL et fait partie du réseau d'aide aux toxicomanes et que tous deux suivent des patients souffrant d'addictions aux drogues et sont amenés à leur prescrire des traitements de substitution. Elles exposent ne pas être convaincues par la nécessité de poursuivre dans tous les cas un but de sevrage pour tous les patients (certains d'entre eux devant plutôt être stabilisés sur le long terme), ce qui pourrait, au vu des précisions apportées par la partie adverse dans son mémoire en réponse, entraîner des poursuites pénales dans leur chef pour prescriptions excessives.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Les dispositions attaquées sont contenues aux articles 6 à 8 de l'arrêté royal litigieux qui concernent les obligations d'autorisations d'activités et d'utilisateur final pour les activités visées à ces dispositions, en ce compris l'acquisition, le transport, la détention et la délivrance, à titre onéreux ou à titre gratuit, des produits définis à l'article 2, 12°, du même arrêté. Elles sont également contenues à l'article 61 qui érige en infractions les violations aux dispositions des articles 6 à 8, notamment, et applique le régime dérogatoire de sanctions plus douces, prévu par l'article 2^{ter} de la loi du 24 février 1921, lorsque l'activité visée concerne le cannabis pour l'usage personnel sans circonstance aggravante. La dernière disposition attaquée est l'article 63 qui impose à tout médecin, notamment, qui aurait prescrit ou acheté des quantités excessives de médicaments de justifier de leur emploi devant la commission médicale de la circonscription administrative qui est assistée par le fonctionnaire compétent.

Les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y

être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief. La partie requérante ne doit pas démontrer qu'une application concrète est effectivement intervenue, mais qu'il y a un certain degré de vraisemblance pour que sa situation soit affectée défavorablement par le règlement attaqué.

Quant à l'intérêt des trois premières parties requérantes

Les associations peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel, certain et légitime à l'annulation de l'acte attaqué. En particulier, le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

L'article 3 des statuts de la première requérante indique qu'elle a notamment pour but de promouvoir « l'existence de structures spécifiques de prévention, d'aide, de soins et de réductions des risques pour toxicomanes et pour les personnes concernées par les assuétudes prises au sens large du terme », d'« être un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics et des médias dans l'élaboration d'une politique de santé et de recherche scientifique dans le champ de la toxicomanie prise au sens large du terme » et d'« assurer aux institutions membres des modalités de reconnaissance et de subventions garantissant leur bon fonctionnement et leur permettant la prise en charge immédiate de tous les toxicomanes demandeurs, quelle que soit leur situation socio-économique ». Cette association est donc active dans le domaine de la politique en matière de drogue et d'assuétude au sens large. Les dispositions qui organisent un régime d'autorisations d'acquisition, de détention ou de délivrance de produits qui contiennent une ou plusieurs substances de stupéfiants et psychotropes (articles 6, 7 et 8, de l'arrêté attaqué) comme celles qui érigent en infractions les violations à ces règles (article 61 de l'arrêté attaqué) et organisent le contrôle des prescriptions de médicaments contenant ces substances (article 63 de l'arrêté attaqué) intéressent son objet social. En particulier, l'intérêt de la première requérante est lié à l'examen des deux moyens de la requête en ce qu'ils dénoncent un manque de clarté et de prévisibilité à l'endroit des dispositions précitées (premier moyen) ainsi que des différences de traitement qui trouveraient leur source dans le régime d'autorisations organisé par les articles 6, 7 et 8 de l'arrêté attaqué (deuxième moyen). La circonstance qu'un régime similaire d'autorisations existait avant l'adoption des dispositions critiquées ne suffit pas à conclure que celles-ci ne leur causeraient pas grief.

Les deuxième et troisième parties requérantes ont, respectivement en vertu des articles 3 et 2 de leurs statuts, notamment pour mission de prévenir et de réaliser des actions d'information, de sensibilisation et de prévention à destination des usagers de drogues, de leur entourage ou des professionnels concernés, de promouvoir l'adaptation de la législation, de diffuser les informations utiles à une plus exacte compréhension du problème (lié à la drogue). En cela, elles lient leur intérêt à leur premier moyen en ce qu'il dénonce le manque de clarté de la disposition qui pénalise l'usage personnel de cannabis. Sous cet aspect, leur intérêt ne peut être établi qu'à l'examen de ce moyen en ce qu'il est dirigé contre l'article 61, § 2, de l'arrêté attaqué.

La deuxième requérante motive également son intérêt par le fait qu'elle a développé un programme qui nécessite la détention et le transport de produits visés dans l'arrêté royal attaqué, en sorte qu'elle justifie, sous cet aspect, d'un intérêt au recours à l'égard des articles 6, 7, 8 et 61, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué, qui organisent un régime d'autorisation pour ce type d'activités et érigent en infraction les violations à ces dispositions. Son intérêt est lié à l'examen des deux moyens de la requête en ce qu'ils dénoncent un manque de clarté et de prévisibilité de ces dispositions (premier moyen) ainsi que plusieurs discriminations à leur endroit (deuxième moyen).

Quant à l'intérêt des quatrième et cinquième parties requérantes

Les quatrième et cinquième requérantes justifient leur intérêt au recours en invoquant leur qualité de médecin amené à prendre en charge des toxicomanes. Celles-ci lient leur intérêt à leur premier moyen en ce qu'il critique le manque de clarté et de précision de la disposition qui pourrait les contraindre à devoir se justifier, devant une commission médicale, des quantités de médicaments qu'elles ont prescrits (article 63 de l'arrêté attaqué).

Dans les limites précitées, chacune des parties requérantes justifie d'un intérêt personnel et direct au présent recours.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

a. Requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation « du principe d'égalité et de non-discrimination, contenu dans les articles 10 et 11 de la

Constitution, du principe de bonne administration et du devoir de minutie et de transparence qui en découle, du principe de proportionnalité, du principe de motivation interne, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de prévisibilité juridique et de légalité des peines, des articles 12 et 14 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, des articles 105 et 108 de la Constitution et de l'excès de pouvoir ».

Elles font valoir que le régime d'autorisations et de sanctions mis en place par les articles 6 à 8 et 61 de l'arrêté crée un régime pénal manquant de clarté et de prévisibilité et que ce régime a en outre été adopté par le Roi, sans disposer d'une délégation à cette fin, alors que le principe de légalité des peines et les articles 12 et 14 de la Constitution attribuent au pouvoir législatif la compétence de déterminer les cas et formes de poursuites pénales et impliquent que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non (C.C., arrêt n° 158/2004 du 20 octobre 2004). Elles relèvent que l'article 61, § 1, de l'arrêté royal attaqué prévoit que « les infractions aux dispositions du présent arrêté seront punies des peines prévues par l'article 2bis de la loi, sans préjudice de celles prévues par le Code pénal », en sorte que le non-respect des articles 6 et 7 du même arrêté constitue apparemment une infraction pénale. Elles estiment cependant qu'il n'est pas aisé, à la lecture de ces dispositions, de déterminer le type d'autorisation – d'activités (art. 6) ou d'utilisateur final (art.7) – nécessaire à l'exercice des activités de testing auxquelles se livrent les associations requérantes et les personnes qui y travaillent.

Les parties requérantes exposent que l'autorisation d'activités, prévue par l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal attaqué est requise pour l'importation, l'exportation, la fabrication, la détention, la vente ou l'offre, la fourniture, la délivrance et l'acquisition de produits à des fins médicales et scientifiques et qu'elle peut être délivrée à une personne physique ou morale, que l'article 6, § 4, prévoit que, pour les produits visés par l'annexe IIA, dont notamment la MDMA (ou l'ecstasy), testée en laboratoires par les associations requérantes, l'autorisation ne peut être délivrée qu'« à des fins scientifiques et médicales très limitées, poursuivies par des personnes dûment autorisées qui travaillent dans des établissements médicaux ou scientifiques relevant directement de l'autorité ou autorisés à cet effet par l'autorité », qu'à lire le texte querellé, cette autorisation spécifique constitue une « dérogation au paragraphe 2 » du même article qui prévoit que « [l]a culture de plan de cannabis, de plans de coca et de plans de l'espèce de *Papaver somniferum* L. est interdite et ne peut être autorisée », mais qu'elles ne comprennent pas en quoi cette autorisation spécifique déroge à cette interdiction. Elles se demandent s'il ne faut pas plutôt comprendre que des activités en lien avec les produits visés par l'annexe IIA ne

peuvent faire l'objet d'une autorisation visée à l'article 6, § 1^{er} (et non 6, § 2). Elles estiment qu'il n'est pas possible de répondre à cette question à la lecture de l'acte attaqué et du rapport au Roi.

Elles exposent ensuite que l'autorisation d'utilisateur final visée à l'article 7 permet à la personne physique ou morale qui la détient (apparemment par dérogation à l'article 6, mais sans, à nouveau, comprendre en quoi il y a dérogation) de détenir, acquérir, importer, céder, transporter, exporter les produits nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle, visant des fins scientifiques, analytiques ou éducatives. Les parties requérantes ne voient pas en quoi cette autorisation diffère de celle visée à l'article 6, si ce n'est en ce qui concerne les fins pouvant être poursuivies par les détenteurs de l'autorisation. Elles relèvent que l'autorisation d'utilisateur final peut être délivrée à des personnes physiques ou morales qui exercent des « activités », comme c'est le cas de l'autorisation d'activités visée à l'article 6, sans que l'on sache si l'autorisation d'utilisateur final peut inclure l'utilisation des produits repris à l'annexe IIA soumis, en principe, à une autorisation spécifique en application de l'article 6, § 4. Les parties requérantes estiment, à nouveau, qu'il n'est pas possible de répondre à cette question à la lecture de l'acte attaqué et du rapport au Roi. Elles soutiennent que cette circonstance contrevient déjà aux principes de prévisibilité, de bonne administration, de transparence et de légalité des délits et des peines. Elles rappellent que les dispositions visées au moyen impliquent que le fait infractionnel soit « énoncé avec suffisamment de clarté, de prévisibilité et de précision pour que le principe de la légalité des délits soit respecté » (C.E., arrêt n° 238.107 du 5 mai 2017, FERRAZ DA CRUZ et crts) et qu'il importe que les personnes concernées puissent déterminer les autorisations requises pour ne pas s'exposer à des sanctions pénales.

Elles ajoutent que c'est le Roi qui a adopté l'acte attaqué et qui a érigé en infraction lesdits comportements, alors qu'il n'a pas reçu de délégation suffisamment précise du législateur, qui est compétent pour ce faire en vertu des articles 12 et 14 de la Constitution et du principe de légalité des peines.

Elles affirment encore que les mêmes principes trouvent à s'appliquer en ce qui concerne l'article 61, § 2, 1°, de l'arrêté attaqué, que cette disposition contrevient au principe de légalité des peines et au principe de prévisibilité en ce que, d'une part, le législateur n'a pas délégué ou ne pouvait déléguer au Roi la compétence d'ériger purement et simplement certains comportements en infractions, et que, d'autre part, le fait érigé en infraction n'est pas suffisamment clair et précis, puisqu'il se réfère à la notion d'usage personnel, notion subjective, qui ne porte pas sur une quantité définie. Les parties requérantes font valoir, à cet égard, que la

section de législation du Conseil d'État a, dans son avis portant sur le projet d'arrêté royal attaqué, relevé le problème et que le Roi reconnaît d'ailleurs cet état de fait puisqu'il explique que « [l]a notion “pour usage personnel” n'est pas un critère quantitatif, qui serait alors exagérément imprécis, mais un critère intentionnel, comme élément moral de l'infraction, par définition subjectif, mais inhérent à toute infraction pénale » et qu'« [i]l peut être établi par tout moyen, et pas seulement ni nécessairement par la quantité de produits détenue » (rapport au Roi, *Moniteur belge* du 26 septembre 2017, p. 88117). Les parties requérantes estiment que le problème se situe bien là, puisque le Roi, selon le rapport, entend redéfinir le contenu de la catégorie des infractions relatives à la détention de cannabis pour l'usage personnel « sur la base de critères précis et objectifs » et le fait au moyen d'une notion qu'il reconnaît être par nature subjective, de telle manière que le fait infractionnel n'est donc pas suffisamment clair, objectif et précis.

Quant à l'article 63 de l'arrêté attaqué, les parties requérantes font valoir que la section de législation du Conseil d'État a notamment observé que « [d]ans la mesure où la disposition en projet règle [...] la prescription de produits en quantités excessives, un fondement juridique exprès est requis », que « [c]e fondement juridique n'existant pas, même pas dans la loi sur les professions des soins de santé, les mots “prescrit ou” doivent être omis de la disposition en projet » (Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Moniteur belge* du 26 septembre 2017, pp. 88123-88124) et qu'à défaut d'habilitation expresse en ce sens, le Roi n'était pas compétent pour limiter la liberté de prescrire des médecins.

Elles ajoutent que la disposition en cause manque de toute façon de précision et de clarté, alors que la prescription de quantités excessives pourrait *a priori* être sanctionnée disciplinairement par la commission médicale. Sur la notion de « quantités excessives », elles indiquent que les personnes nécessitant des traitements de substitution aux produits stupéfiants se voient prescrire des quantités différentes et que certaines personnes se voient parfois prescrire des quantités très importantes pour être « stabilisées ». Elles se demandent aussi si la commission médicale prendra en considération les quantités prescrites par un médecin au regard des quantités éventuellement déjà prescrites au même patient par d'autres médecins, alors qu'un médecin ne peut connaître les quantités déjà prescrites à un patient.

Les parties requérantes concluent leur moyen en faisant valoir que toute autorité normalement prudente et diligente veille à créer un régime juridique clair, précis et compréhensible, aux termes duquel ses destinataires connaissent précisément les obligations qui pèsent sur eux, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

b. Mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir que deux régimes d'autorisation spécifiques sont édictés par les articles 6 et 7 de l'arrêté royal attaqué.

Elle expose que le premier régime d'autorisation (autorisation d'activités) vise à soumettre à autorisation l'importation, l'exportation, la fabrication, la détention, la vente ou l'offre, la fourniture, la délivrance et l'acquisition de produits à des fins médicales et scientifiques, que cette autorisation ne peut néanmoins pas être délivrée pour les produits visés à l'annexe II A, dès lors que l'article 6, § 4, soumet l'utilisation de ces produits à autorisation, uniquement « à des fins scientifiques et médicales très limitées, poursuivies par des personnes scientifiques relevant directement de l'autorité ou autorisées à cet effet par l'autorité », que l'article 6, § 4, de l'arrêté attaqué précise bien que « par dérogation au paragraphe 2 », cette autorisation ne sera accordée que dans une série de cas très précis, lorsqu'il s'agit d'activités portant sur des produits visés à l'annexe IIA, de sorte qu'il s'agit bien de l'autorisation visée à l'article 6, § 1^{er}, mais qui ne peut être octroyée que moyennant le respect de conditions supplémentaires, au vu du caractère particulièrement nocif des produits visés à l'annexe IIA.

Elle écrit ensuite que le second régime d'autorisation (autorisation d'utilisateur final) vise à soumettre à autorisation, par dérogation au premier régime, la détention, l'acquisition, l'importation et, dans des conditions très spécifiques, la cession, le transport et l'exportation de quantités limitées de produits qui peuvent être nécessaires dans le cadre d'activités professionnelles, tout en limitant cette autorisation à des fins scientifiques, analytiques ou éducatives. La partie adverse invite à constater que le champ d'application de cette autorisation est plus large que celui de l'article 6, les parties requérantes reconnaissant d'ailleurs que les fins poursuivies par les détenteurs des autorisations visées aux articles 6 et 7 diffèrent. Elle fait remarquer que la section de législation du Conseil d'État s'est ralliée au point de vue du délégué du Ministre concernant le régime d'autorisation et des différents cas de figure dans lesquels une telle autorisation était requise et n'a relevé aucun manque de clarté quant au régime de délivrance des autorisations d'activités et d'utilisateur final.

La partie adverse ne voit donc pas en quoi les articles 6 et 7 contreviendraient au principe de légalité des peines, dès lors qu'ils édictent un régime de délivrance d'autorisation énoncé avec suffisamment de clarté, de prévisibilité et de précision. Selon elle, les parties requérantes sont en mesure de déterminer les autorisations requises à la poursuite de leurs activités, ainsi que les

sanctions pénales applicables en cas de non-respect de ces dispositions. Elle fait valoir en outre que le principe d'autorisation en tant que tel n'a pas fait l'objet de modifications particulières et existait déjà avant l'adoption des dispositions attaquées, sans qu'il soit contesté par les parties requérantes. Elle relève que les articles 6, 7 et 8 de l'arrêté royal attaqué sont pratiquement demeurés inchangés, par rapport, d'une part, à l'article 11 de l'arrêté royal du 31 décembre 1930 qui consacrait, en son paragraphe 1^{er}, la notion d'autorisation d'activités et en son paragraphe 6, la notion d'autorisation d'utilisateur final et, d'autre part, aux articles 3, 5 et 26 de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 qui instaurait également ces autorisations. Seules quelques modifications ont été apportées à ces dispositions, telle l'instauration d'un système d'autorisation pour la délivrance de substances visées à l'annexe V, sans néanmoins que le principe même d'autorisation soit modifié.

La partie adverse ajoute que la délégation au Roi figure explicitement dans l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921 et relève que la section de législation du Conseil d'État a admis que « (...) l'arrêté en projet trouve en premier lieu son fondement juridique dans les articles 1^{er}, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2, et 5, et § 2, alinéa 1^{er}, 1^{er}bis, alinéa 2, 2bis, § 1^{er}, 2ter et 7, § 4, de la loi du 24 février 1921 » et que « la plupart des dispositions du projet concernent des opérations qui sont mentionnées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 février 1921 (auquel fait référence l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi), à savoir l'importation, l'exportation, le transit, la fabrication, la conservation (c'est-à-dire le stockage dans les conditions requises), l'étiquetage, le transport, la détention, le courtage, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit ».

La partie adverse estime également qu'il est incorrect de prétendre que l'article 61, § 2, 1^o, de l'arrêté attaqué contreviendrait au principe de légalité des peines et au principe de prévisibilité. Elle fait valoir que le Roi était bien habilité à adopter une telle disposition, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921, mais également aux articles 2bis et 2ter de cette même loi, lesquels lui permettent, d'une part, d'établir des distinctions entre les différentes substances visées et, d'autre part, de définir les infractions susceptibles d'être punies conformément à l'article 2ter, par dérogation à l'article 2bis de la loi. Elle estime que le Roi s'est bien limité à définir, à l'article 61, § 2, de l'arrêté attaqué, les infractions susceptibles d'encourir les peines prévues par l'article 2ter précité.

Sur les termes « pour l'usage personnel », la partie adverse fait valoir que cette notion ne consiste pas en un critère quantitatif imprécis et susceptible d'être apprécié ultérieurement, mais bien en un élément intentionnel et objectif. Elle n'aperçoit pas en quoi ce critère spécifique serait « subjectif », dès lors que la

détention pour un usage personnel consiste en un état de fait qui n'est pas laissé à l'appréciation d'une autorité en particulier. Elle expose qu'une telle détention est motivée, soit par un usage personnel, soit par la revente future des substances visées, sans qu'aucun élément quantitatif, ni d'appréciation particulier n'intervienne en vue de déterminer le comportement infractionnel, et qu'une telle imprécision aurait pu au contraire lui être reprochée, dans l'hypothèse où elle aurait expressément inclus un critère quantitatif sans le préciser davantage, notamment si la notion « pour l'usage personnel » avait été remplacée par la notion de « faibles quantités de substances » sans quantifier davantage ce critère.

Sur la liberté de prescrire des médecins, la partie adverse se réfère à l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921, lequel permet au Roi de réglementer et surveiller « dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique notamment [...] la délivrance et l'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit, des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques ainsi que la culture des plantes dont ces substances peuvent être extraites » ainsi que des « substances psychotropes, autres que des substances stupéfiantes et soporifiques, susceptibles d'engendrer une dépendance ». Elle soutient que la notion de « prescription » se déduit des notions de délivrance et d'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit. Elle expose que le commerce strictement contrôlé de substances stupéfiantes et psychotropes a été limité selon les conventions internationales (particulièrement la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et la Convention sur les substances psychotropes de Vienne de 1971) à l'usage médical ou à la recherche scientifique, que, dans ce cadre, le commerce légal de substances stupéfiantes et psychotropes, principalement limité à l'usage médical et à la délivrance et l'acquisition pour usage médical, a été réglementé en le subordonnant à une prescription médicale, de sorte que le contrôle de la délivrance et de l'acquisition ne peut se faire effectivement qu'en organisant également le contrôle de la prescription. Se référant à la définition de « médicaments » reprise à l'article 1^{er} de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments et dans la directive 2001/83/CE 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, elle fait également valoir que tous les produits délivrés pour usage médical relèvent du statut de médicaments, y compris les substances visées par l'arrêté royal attaqué qui constituent des produits chimiques de transformation et de synthèse utilisés chez l'homme ou pouvant lui être administrés en vue, soit de restaurer, de corriger ou de modifier des fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique, immunologique ou métabolique, soit d'établir un diagnostic médical, raison pour laquelle l'article 63 fait d'ailleurs expressément référence à la notion de « médicaments ».

La partie adverse estime enfin qu'à l'instar du système d'autorisation, le principe de responsabilité pénale des médecins en cas d'abus dans le droit de prescrire préexistait aux dispositions de l'arrêté royal attaqué. Ainsi, l'arrêté royal du 31 décembre 1930 réglementant les substances soporifiques et stupéfiantes et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique énonçait que « tout praticien qui aura sans nécessité, prescrit, administré ou procuré des stupéfiants de façon à créer, entretenir ou aggraver une toxicomanie sera passible des peines comminées par la loi du 24 février 1921, sans préjudice de l'application des articles 402 et suivants du Code pénal ». Elle renvoie également à l'article 3 de la loi du 24 février 1921, qui est relatif aux sanctions.

Quant à la notion de « quantités excessives », la partie adverse écrit qu'elle doit être appréciée au regard de la notion d'exercice normal de la liberté thérapeutique dont jouissent les praticiens de l'art de guérir. Elle rappelle le principe de la liberté thérapeutique qui est consacré à l'article 11 de l'arrêté royal du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, tout en affirmant que les abus doivent pouvoir être sanctionnés, tant pénalement que sur le plan disciplinaire. Elle fait remarquer que, si la liberté thérapeutique implique nécessairement qu'il puisse être fait un choix entre différents traitements ou différents dosages de médicaments, certains dosages peuvent, au vu de la littérature scientifique et des usages en la matière, apparaître comme anormaux et excessifs. Elle considère que les professionnels de l'art de guérir peuvent raisonnablement prévoir les comportements susceptibles d'être sanctionnés, dès lors qu'en prescrivant de telles substances, les intéressés ont évidemment connaissance des limites, en termes de dosage, qui s'imposent à eux et qu'ils ne peuvent pas sérieusement ignorer les quantités maximales susceptibles d'être prescrites dans chaque cas, au-delà desquelles le traitement ne répondrait plus à un objectif de sevrage, mais bien à l'entretien d'une addiction, ce que la partie adverse entend, en réalité, interdire par la disposition attaquée. Elle précise également qu'il n'a jamais été question, par l'adoption de l'arrêté royal attaqué, de limiter ou de porter atteinte à la liberté thérapeutique des médecins, dès lors qu'il n'est pas question d'imposer un traitement particulier ou d'en interdire certains, mais uniquement de sanctionner l'abus du droit de prescrire. Elle expose qu'il conviendra de vérifier, au cas par cas, selon la substance administrée et au regard de la notice ou des dosages de référence, si les quantités prescrites étaient excessives ou non et qu'ainsi, dans l'hypothèse où la notice d'un somnifère renseigne de prendre un cachet par jour et qu'il est prescrit au patient une boîte par semaine, le médecin devra, non seulement s'en expliquer devant l'Ordre des médecins, mais pourra également encourir les peines prévues par la loi du 24 février 1921 précitée. Elle en conclut que la notion de « quantités

excessives » est relativement objective et suffisamment précise qu'elle ne viole pas le principe de légalité, dès lors que les quantités de référence et dosages maximaux sont suffisamment accessibles et connus des professionnels du secteur.

c. Mémoire en réplique

Sur le grief de ce qu'il n'est pas aisé, à la lecture des articles 6 et 7 de l'arrêté, de déterminer le type d'autorisation, d'activités (art. 6) ou d'utilisateur final (art.7), nécessaire à l'exercice des activités de testing, les parties requérantes estiment que le mémoire en réponse ne permet pas de comprendre en quoi l'autorisation d'utilisateur final constitue une dérogation à l'autorisation d'activités puisque la partie adverse soutient uniquement que le champ d'application de cette autorisation est plus large que celui visé à l'article 6. Elles estiment également que la partie adverse ne répond pas à la question de savoir si cette autorisation peut viser l'utilisation des produits repris à l'annexe IIA. Elles ajoutent que le fait que la section de législation du Conseil d'État n'ait pas soulevé un manque de clarté du texte n'est pas de nature à démontrer qu'il serait effectivement suffisamment clair. Elles exposent que l'existence d'un régime d'autorisation antérieur à l'adoption de l'arrêté attaqué est indifférente et précisent qu'elles ne critiquent pas l'existence, en soi, d'un régime d'autorisation, mais le manque de clarté du nouveau régime d'autorisation. Elles font valoir qu'en tout état de cause, en choisissant d'adopter un nouveau régime et de nouvelles dispositions, l'État belge a pris le risque d'ouvrir la porte aux recours contre des dispositions ou mécanismes qui existaient déjà.

En ce qui concerne l'article 61, § 2, 1^o, de l'arrêté royal attaqué, les parties requérantes ne voient pas dans les termes de l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921 la délégation dont se prévaut la partie adverse. Elles ajoutent qu'à considérer que la délégation au Roi soit portée par les articles 2bis et 2ter de la même loi, il faudrait alors constater qu'Il a excédé les limites de l'habilitation qui Lui a été donnée, en tout cas en ce qui concerne l'usage du cannabis. Les parties requérantes se réfèrent à l'arrêt n° 114/98 du 18 novembre 1998, où la Cour constitutionnelle a énoncé ce qui suit :

« L'article 2bis, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921 ne comporte pas une simple habilitation conférée au Roi en vue d'incriminer les actes qu'Il détermine. Il fait explicitement référence aux arrêtés royaux pris "en exécution de la présente loi" et renvoie également à d'autres dispositions de la même loi, que le Roi doit aussi respecter lorsqu'Il fait usage de l'habilitation. C'est l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921 qui détermine des comportements susceptibles d'être incriminés. En outre, il précise l'objectif de la politique pénale en posant comme principe essentiel en la matière le maintien de la "santé publique". Par ailleurs, la loi elle-même énonce en son article 2bis, § 1^{er}, que les infractions aux arrêtés royaux pris en exécution de la loi "seront punies d'un emprisonnement de trois mois à cinq

ans et d'une amende de mille à cent mille francs ou de l'une de ces peines seulement". Enfin, la disposition législative précitée impose comme condition supplémentaire que la politique répressive à mener porte exclusivement sur des "substances susceptibles d'engendrer une dépendance". Dès lors que sont précisés dans la loi l'objectif qu'elle poursuit, les comportements et la nature des substances qu'elle vise ainsi que les peines applicables, les composantes essentielles de l'incrimination sont fixées par la loi et il est de ce fait satisfait au principe de légalité contenu à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution. L'article 2bis, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921 ne privant aucune catégorie de citoyens de la garantie de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, il ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec cette disposition ».

À la suite de cet arrêt, les parties requérantes affirment qu'un usage occasionnel de cannabis n'entraîne généralement pas de dépendance, que, pour ne pas excéder les limites de l'habilitation précitée, la pénalisation de comportements en lien avec le cannabis ne devrait être admise que lorsque les conditions requises pour créer une dépendance sont réunies (quantité massive, récidive démontrant une utilisation très régulière...), mais que tel n'est pas le cas en l'espèce, puisqu'il est question de pénaliser les comportements en lien avec un usage personnel, lequel peut ne pas créer de dépendance.

Les parties requérantes répètent que l'expression « pour l'usage personnel » est une notion subjective, puisque, de l'aveu même de la partie adverse, elle renvoie aux intentions de l'intéressé, ne repose sur aucun élément objectif ou aucun élément d'appréciation particulier. Elles en déduisent que le fait infractionnel n'est pas suffisamment clairement, objectivement et précisément défini.

Sur l'article 63 de l'arrêté royal attaqué, les parties requérantes répondent que si les substances visées par l'arrêté peuvent être considérées comme des médicaments, l'acquisition et la délivrance sont des notions différentes de la prescription, que l'article 1^{er} de la loi de 1921 ne vise pas la prescription, que la délégation ou l'habilitation qu'il porte doit être interprétée restrictivement et que l'on ne peut y voir une base légale suffisante pour pénaliser la prescription excessive, comme l'a d'ailleurs relevé la section de législation du Conseil d'État. Selon elles, il est clair que l'État belge entend en réalité promouvoir une politique d'abstinence et de sevrage et donc décourager les traitements de substitution, parfois pris sur le long terme ou à vie. Elles exposent que les médecins ne poursuivent pas toujours, sur le court, moyen ou long terme, un objectif de sevrage ou d'abstinence lorsqu'ils sont amenés à traiter des personnes souffrant de dépendance aux drogues et que la phase du sevrage total n'est pas toujours recherchée. Elles font valoir, sources scientifiques et citations à l'appui, qu'il est bien admis dans le milieu médical et scientifique qu'en fonction du patient, le sevrage n'est pas toujours envisagé ou promu par les médecins, en sorte que leur imposer de ne poursuivre à tout prix un objectif de

sevrage constitue non seulement une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'état de la littérature scientifique, mais porte en outre atteinte à la liberté thérapeutique visée à l'article 73 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui prévoit que « [l]e médecin et le praticien de l'art dentaire apprécie en conscience et en toute liberté les soins dispensés aux patients ». Elles invoquent, en conséquence, un nouveau moyen pris de la violation de cette disposition, dès lors qu'il n'aurait pu être invoqué dans la requête, à défaut pour elles de connaître la portée de la disposition commentée par la partie adverse dans son mémoire en réponse. Elles rappellent, en le complétant, la conclusion de leur moyen selon laquelle toute autorité normalement prudente et diligente aurait veillé à créer un régime juridique clair, précis et compréhensible, aux termes duquel ses destinataires connaissent précisément les obligations qui pèsent sur eux et qui ne porte pas atteinte à la liberté thérapeutique des médecins.

d. Derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que le principe d'autorisation existait déjà avant l'adoption des dispositions attaquées, que les anciennes dispositions applicables faisaient déjà la distinction entre autorisation d'activités et autorisation d'utilisateur final et que la deuxième partie requérante s'est déjà vu octroyer une autorisation quinquennale sur la base des anciens articles 11, § 6, b), de l'arrêté royal du 31 décembre 1930 et 5 de l'arrêté royal du 22 janvier 1998. Elle explique que les deux régimes d'autorisation ont des champs d'application et des finalités différentes et qu'il convient, pour toute demande, d'analyser les fins auxquelles la détention de ces substances est sollicitée, à savoir des « fins médicales ou scientifiques » d'une part, ou des « fins scientifiques, analytiques ou éducatives », d'autre part. Elle ajoute que le paragraphe 4 de l'article 6 a été intégré dans le texte de l'arrêté attaqué à la suite de l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État, pour répondre aux obligations résultant de la Convention de l'ONU sur les substances psychotropes, suivant laquelle les États doivent interdire toute utilisation des substances du tableau I « sauf à des fins scientifiques ou à des fins médicales très limitées, par des personnes dûment autorisées qui travaillent dans des établissements médicaux ou scientifiques relevant directement de leurs gouvernements et expressément autorisés par eux ». Elle en déduit que l'annulation de l'article 6 de l'arrêté attaqué aurait pour effet de mettre la réglementation belge en contravention par rapport à ses obligations internationales. Elle expose encore que la distinction opérée entre les autorisations d'activités et d'utilisateur final est concrétisée dans des régimes juridiques différents sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne les rétributions et les obligations qui découlent de ces régimes d'autorisation. Elle explique qu'un utilisateur final ne sera en principe pas concerné

par une vente ou une fabrication de substance et n'est, de ce fait, pas soumis aux obligations de traçabilité et de vigilance prévues par l'article 25, §§ 5 et 6, ainsi que par les articles 26 et 27 de l'arrêté attaqué. Elle ajoute que, comme les quantités ne sont pas comparables, les obligations de destruction prescrites par les articles 44 et 45 de l'arrêté attaqué ne leur sont pas applicables. Elle en déduit que la distinction opérée par les articles 6 et 7 de l'arrêté attaqué répond à une volonté de distinguer une deuxième sorte d'autorisation entraînant des obligations mineures et un régime plus simple, l'article 7 visant toute une série de situations possibles qui peuvent se présenter en pratique, impliquant des autorisations, par exemple, pour des fonctionnaires de police ou des douanes dans le cadre de l'entraînement des chiens policiers pour repérer des trafics de drogue ou pour des laboratoires qui auraient besoin de standards de référence ou pour des tests à divers égards.

Quant à la notion de « quantités excessives » visée à l'article 63 de l'arrêté royal, elle explique qu'il n'est pas possible de déterminer, dans tous types de cas, et pour tous types de substances et de situations, un dosage maximum qu'il revient de ne pas dépasser, au risque de faire peser sur elle une obligation impossible à réaliser. Elle répète qu'il appartient au médecin prescripteur de telles substances de ne pas dépasser, pour chaque situation *in concreto*, les dosages maximums, au-delà desquels le traitement ne répondrait plus à un objectif de sevrage, mais bien à l'entretien d'une addiction, ce que la partie adverse entend précisément régler. Elle indique que l'article 3, § 3, de la loi du 24 février 1921 sanctionne pénalement les praticiens de l'art de guérir, de l'art vétérinaire ou d'une profession paramédicale qui auront abusivement prescrit, administré ou délivré des médicaments contenant des substances soporifiques, stupéfiantes ou psychotropes de nature à créer, entretenir ou aggraver une dépendance. Elle souligne que la notion d'abus n'a pas été précisée par le législateur et qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir été plus précise dans l'arrêté attaqué. Elle ajoute encore que l'article 63 en cause permet aux contrevenants de se justifier devant une commission médicale, sans devoir nécessairement être déférés, comme pour tous délits, devant le juge pénal, ce qui est plutôt à leur avantage.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes répondent, quant aux articles 6 et 7 de l'arrêté attaqué, que le fait que les dispositions seraient sensiblement similaires à celles qui existaient avant leur adoption est indifférent, dès lors qu'elles sont recevables à attaquer un règlement qui reprend des dispositions qui figuraient déjà dans un dispositif plus ancien. Elles affirment comprendre que les régimes portés par les articles 6 et 7 sont des régimes d'autorisation différents qui ont des implications différentes pour les personnes auxquelles ces autorisations sont délivrées. Elles constatent que pour autant leur portée n'est pas plus claire ou

compréhensible et donnent, à titre d'exemple, que l'une et l'autre autorisation peut être délivrée pour la détention de substances à des fins scientifiques. Reprenant à leur compte l'exemple donné par la partie adverse, elles soutiennent ne pas percevoir les « fins éducatives » qui seraient poursuivies lorsqu'est délivrée une autorisation pour des fonctionnaires de police dans le cadre de l'entraînement de chiens policiers. Elles ajoutent qu'en cas d'annulation de l'article 6, § 4, de l'arrêté attaqué, la partie adverse pourra évidemment se conformer au prescrit de l'article 7 de la Convention de l'ONU de 1971 sur les substances psychotropes, en adoptant une nouvelle disposition suffisamment claire, compréhensible et prévisible. Elles soutiennent encore que les articles 6 à 8 et 61, § 1, de l'arrêté attaqué forment un tout indivisible et que l'article 61, § 1^{er}, viole le principe de légalité des peines, en ce qu'il érige en infraction pénale la violation de dispositions contenues dans les articles 6 à 8, lesquelles manquent de clarté et de prévisibilité.

Se référant à l'arrêt n° 114/98 rendu par la Cour constitutionnelle, les parties requérantes répètent que l'article 61, § 2, de l'arrêté excède l'habilitation légale visée à l'article 2*bis*, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921, en pénalisant tous les comportements relatifs au cannabis, sans devoir démontrer que les conditions sont réunies pour créer une dépendance (quantité massive, récurrence démontrant une utilisation très régulière, etc.). Elles en déduisent que la notion d'« usage personnel » utilisée excède les limites de l'habilitation conférée puisque, utilisée seule et sans autre précision, elle est totalement étrangère à la question de la dépendance. Elles relèvent encore que la partie adverse n'expose pas en quoi la répression de comportements relatifs à l'usage personnel du cannabis viserait au maintien de la santé publique, alors qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921, le but de la politique pénale doit uniquement tendre à cet objectif. Elles en déduisent que le Roi a outrepassé ses compétences en pénalisant les comportements visés à l'article 61.

Elles ajoutent que l'article 2*ter* de la loi du 24 février 1921 ne se réfère pas à la notion d'« usage personnel » et renvoient à l'avis rendu par la section de législation sur le projet d'arrêté et à l'arrêt n° 158/2004 du 20 octobre 2004 rendu par la Cour constitutionnelle pour soutenir que l'article 61, § 2, aurait dû déterminer une quantité clairement définie plutôt que de recourir à la notion subjective d'« usage personnel ».

Quant à l'article 63 de l'arrêté attaqué, les parties requérantes exposent que l'article 3, § 3, de la loi du 24 février 1921 ne contient aucune habilitation législative et ne constitue pas le fondement légal de la disposition réglementaire précitée. Si l'article 63 trouvait son fondement dans l'article 3, § 3, de la loi, elles

demanderaient alors de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article 3, § 3, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, en ce qu'elle ne définit pas objectivement l'abus pénalement sanctionné, ne viole-t-il pas les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, ainsi que l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques? ».

Elles ajoutent que l'article 63 de l'arrêté attaqué manque encore de clarté, dès lors qu'il ne précise pas la manière dont se combinent l'article 63 de l'arrêté querellé et l'article 3, § 3, de la loi, alors qu'à suivre la partie adverse, celui-ci constitue le fondement légal de celui-là. Elles se demandent si la procédure pénale et la procédure devant la commission médicale sont parallèles ou si cette dernière procédure précède la procédure pénale et si la commission est chargée de déterminer si les quantités sont excessives pour que l'intéressé puisse être renvoyé devant le juge pénal.

V.2. Appréciation

Si par la référence que font la requête et le mémoire en réplique à « toute autorité normalement prudente et diligence », le moyen doit s'entendre en ce sens qu'il reproche à la partie adverse une faute au sens de l'article 1382 du Code civil, il doit, dans cette mesure, être déclaré irrecevable, le Conseil d'État n'étant pas compétent pour constater l'existence d'une telle faute.

Quant aux articles 6, 7, 8 et 61, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué.

Dans l'arrêt n° 114/1998 du 18 novembre 1998, la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 2bis, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques ne comporte pas une simple habilitation au Roi en vue d'incriminer les actes qu'il détermine. Elle relève que la disposition légale précitée fait explicitement référence aux arrêtés royaux pris « en exécution de la présente loi » et renvoie à d'autres dispositions de la même loi, que l'article 1^{er} de la loi détermine les comportements susceptibles d'être incriminés (à savoir, les activités visées à cette disposition portant sur les substances toxiques, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques) et précise l'objectif de la politique pénale en posant comme principe essentiel en la matière le maintien de la « santé publique » et que l'article 2bis, § 1^{er}, de la loi détermine les peines à appliquer et impose comme condition

supplémentaire que la politique répressive à mener porte exclusivement sur des « substances susceptibles d'engendrer une dépendance ». La Cour en déduit que « [d]ès lors que sont précisés dans la loi l'objectif qu'elle poursuit, les comportements et la nature des substances qu'elle vise ainsi que les peines applicables, les composantes essentielles de l'incrimination sont fixées par la loi et il est de ce fait satisfait au principe de légalité contenu à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution ».

L'article 61, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué reprend en substance les termes de l'article 2bis, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921, en disposant que « [l]es infractions aux dispositions du présent arrêté seront punies des peines prévues par l'article 2bis de la loi, sans préjudice de celle prévue par le Code pénal » et qu'« il en va de même de la culture de plantes dont peuvent être extraites les substances visées au présent arrêté ».

L'infraction aux articles 6 à 8 de l'arrêté attaqué consiste dans le fait d'importer, exporter, transporter, fabriquer, produire, détenir, vendre ou offrir en vente, fournir, délivrer ou acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des produits, sans autorisation préalablement accordée par le ministre ou par son délégué pour le lieu où se déroulent les activités, sauf si la personne concernée se trouve dans une des hypothèses visées à l'article 8. Le fait érigé en infraction est énoncé avec suffisamment de clarté, de prévisibilité et de précision pour que le principe de légalité des délits soit respecté. L'article 13 de l'arrêté royal attaqué prévoit que l'autorisation qui est délivrée indique notamment l'adresse du lieu des activités autorisées, la nature de ces activités ainsi que les produits désignés par l'autorisation, de sorte que son titulaire connaît précisément les limites de l'autorisation qui lui est accordée.

La circonstance que la personne concernée ne pourrait déterminer si elle doit solliciter une autorisation d'utilisateur final (article 7) plutôt qu'une autorisation d'activités (article 6) ou qu'elle ne pourrait comprendre avec précision les conditions d'octroi de ces deux types d'autorisations, est indifférente à l'examen du respect du principe de prévisibilité, qui concerne la définition du fait infractionnel. Le Roi n'a pas érigé en infraction une circonstance imprévisible ni une situation définie en des termes vagues, mais bien un comportement déterminé, celui d'exercer les activités visées aux articles 6 et 7 sans autorisation et sans pouvoir prétendre aux exceptions visées à l'article 8.

Il suit des considérations qui précèdent que l'atteinte aux principes de légalité et de prévisibilité en matière pénale n'est pas établie. La violation « du

principe de bonne administration et du devoir de minutie et de transparence qui en découle, du principe de proportionnalité et du principe de motivation interne », invoqués complémentirement aux principes de légalité et de prévisibilité en matière pénale mais sans faire l'objet de développements spécifiques, ne peut être constatée.

En ce qu'il est dirigé contre les articles 6, 7, 8 et 61, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué, le premier moyen n'est pas fondé.

Quant à l'article 61, § 2, de l'arrêté attaqué

Comme il vient d'être exposé, le législateur a délégué au Roi la compétence d'ériger certains comportements en infraction, en précisant les composantes essentielles de l'incrimination.

Ainsi, l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921 détermine les comportements susceptibles d'être incriminés et vise notamment l'importation, la fabrication, le transport, l'acquisition et la détention de substances stupéfiantes et psychotropes ainsi que la culture des plantes dont ces substances sont extraites. Comme la Cour constitutionnelle l'a jugé dans l'arrêt n° 114/1998 du 18 novembre 1998, l'article 1^{er} précise, en outre, que l'objectif de la politique pénale doit viser au maintien de la « santé publique ». L'article 2bis, §1^{er}, de la loi détermine, quant à lui, les peines à appliquer pour les infractions qui, dans ses arrêtés royaux d'exécution, concernent les substances stupéfiantes ou les autres substances psychotropes « susceptibles d'engendrer une dépendance » et dont la liste est arrêtée par le Roi. Cette disposition ajoute que le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, établir des distinctions entre les substances. L'article 2ter de la loi du 24 février 1921 habilite le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, à définir, en fonction des distinctions qu'il établit, les infractions qui, en dérogation des peines prévues à l'article 2bis, seront punies de peines plus légères que l'article 2ter subdivise en quatre catégories. Quant à ce régime de peines plus douces, l'exposé des motifs relatif à l'article 2ter de la loi du 24 février 1921, introduit par la loi du 4 avril 2003 modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques, et l'article 137 du Code d'instruction criminelle, mentionne ce qui suit :

« Par dérogation à l'article 7, cet article introduit une nouvelle peine, calquée sur celle inscrite à l'article 1^{er} de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse. Elle pourra notamment être appliquée en cas d'importation, de fabrication, de transport, d'acquisition et de détention de cannabis ou de culture de plants de cannabis pour l'usage personnel, ce qui sera précisé par arrêté royal [...] ».

En adoptant l'article 61, § 2, de l'arrêté royal attaqué, le Roi n'a fait que traduire strictement l'habilitation qu'il a reçue.

Les parties requérantes n'établissent pas que le cannabis ne serait pas une « substance susceptible d'engendrer une dépendance ». Elles se limitent à affirmer qu'un usage occasionnel de cette substance « n'entraîne généralement pas de dépendance » ou qu'il « peut ne pas créer de dépendance ». Dès lors que subsiste un risque d'assuétude, non démenti en tant que tel, il ne peut être exclu qu'une répression atténuée de comportements liés à un usage personnel du cannabis vise au maintien de la santé publique.

Quant à la notion d'« usage personnel », les parties requérantes n'apportent pas d'éléments permettant de considérer que cette notion ne serait pas suffisamment précise ou que ce critère devrait nécessairement se rattacher à une quantité définie de produits.

Dans l'arrêt n° 158/2004 du 20 octobre 2004, la Cour constitutionnelle a considéré qu'« une quantité devait être clairement déterminée » lorsque le comportement visé porte sur la détention d'« une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel ». Selon la Cour, la référence à « une quantité » qui n'est pas clairement définie n'est pas un critère objectif.

Toutefois, le comportement incriminé ne fait pas état d'« une quantité de cannabis à des fins d'usage personnel », mais vise « l'importation, la fabrication, le transport, l'acquisition, la détention, la culture et la production de cannabis pour l'usage personnel ». Comme le relève la partie adverse, cette notion ne consiste pas en un critère quantitatif imprécis dont il faudrait définir ultérieurement les contours. Il s'agit d'un critère objectif relatif à la destination des substances visées : soit les activités énumérées à l'article 61, § 2, de l'arrêté attaqué sont commises pour l'usage personnel de cannabis, soit elles sont perpétrées pour la vente ou le trafic de cette substance. Dans le rapport au Roi, il est précisé que cet élément peut être établi par tout moyen de droit, pas seulement, ni nécessairement par la quantité des produits détenus. Au reste, la notion d'« usage personnel » est suffisamment prévisible et compréhensible pour le justiciable.

En ce qu'il est dirigé contre l'article 61, § 2, de l'arrêté attaqué, le premier moyen n'est pas fondé.

Quant à l'article 63 de l'arrêté attaqué

Les parties requérantes se méprennent sur les compétences des commissions médicales visées à l'article 63 de l'arrêté attaqué. Conformément à l'article 119 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé, ces commissions médicales n'ont aucune compétence pour infliger une sanction pénale ou disciplinaire à un médecin qui aurait prescrit ou acheté des quantités excessives de médicaments. L'obligation prévue par l'article 63 de devoir se justifier devant une commission médicale n'y change rien, la compétence de cette dernière se limitant à signaler les faits au Ministère public ou à l'Ordre des médecins, si, après avoir pris connaissance des arguments du médecin concerné, elle estime qu'une infraction pénale ou une faute déontologique pourrait avoir été commise.

L'article 73 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, cité par les parties requérantes, dispose que « [l]e médecin et le praticien de l'art dentaire apprécient en conscience et en toute liberté les soins dispensés aux patients » tout en précisant qu'« ils s'abstiennent de prescrire, d'exécuter ou de faire exécuter des prestations superflues ou inutilement onéreuses à charge du régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ». L'article 31 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé élève la liberté diagnostique et thérapeutique au rang de règle de valeur législative. En vertu de cette disposition, les praticiens qu'elle identifie « ne peuvent être l'objet de limitations réglementaires dans le choix des moyens à mettre en œuvre, soit pour l'établissement du diagnostic, soit pour l'institution du traitement et son exécution ». La disposition légale précise cependant que « les abus de la liberté dont ils jouissent » sont sanctionnés par les ordres disciplinaires dont ils relèvent.

La liberté diagnostique et thérapeutique, invoquée par les parties requérantes, n'est, dès lors, pas absolue. Si un médecin abuse de la liberté diagnostique ou thérapeutique dont il jouit, il peut être sanctionné disciplinairement. Par ailleurs, le médecin qui commet une faute dans ses choix diagnostiques ou thérapeutiques peut être sanctionné sur le plan civil ou pénal, pour autant que les conditions à l'engagement de ces types de responsabilités soient réunies.

Comme l'indique la partie adverse, la notion de « quantités excessives » visée à l'article 63 de l'arrêté attaqué renvoie à la notion d'abus, énoncée à l'article 31 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 précitée. S'agissant du risque de poursuites pénales, cette notion doit être appréciée à la lumière de l'article 3, §§ 3 et 4, de la loi

du 24 février 1921. Si le paragraphe 3 sanctionne pénalement « les praticiens de l'art de guérir, de l'art vétérinaire ou d'une profession paramédicale qui auront abusivement prescrit, administré ou délivré des médicaments contenant des substances soporifiques, stupéfiantes ou psychotropes de nature à créer, entretenir ou aggraver une dépendance », le paragraphe 4 prévoit une dérogation pour les traitements de substitution dispensés par un praticien de l'art de guérir, qui ne peuvent être sanctionnés en vertu du paragraphe 3. Le traitement de substitution est défini, au paragraphe 4, comme « tout traitement consistant à prescrire, administrer ou délivrer à un patient toxicomane des substances stupéfiantes sous forme médicamenteuse, visant, dans le cadre d'une thérapie, à améliorer sa santé et sa qualité de vie, et à obtenir si possible le sevrage du patient ».

La notion de « quantités excessives » n'ajoute rien à la notion d'abus, telle qu'elle est déjà précisée par le législateur. L'unique portée de l'article 63 de l'arrêté attaqué est d'attribuer un pouvoir d'investigation aux commissions médicales pour leur permettre d'exercer leur compétence de signalement aux autorités compétentes en cas d'achat ou de prescription abusifs de médicaments contenant des substances stupéfiantes ou psychotropes. Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, l'adoption de cette disposition ne procède d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

Comme il a déjà été relevé lors de l'examen de la recevabilité du recours, les première, quatrième et cinquième requérantes sont les seules parties à motiver leur intérêt au recours à l'endroit de l'article 63 de l'arrêté attaqué. Elles justifient leur intérêt à obtenir l'annulation de cette disposition, en dénonçant son manque de clarté et par la crainte de voir des médecins poursuivis pénalement ou disciplinairement sur la base de cette seule disposition. Ce grief étant non fondé pour les raisons qui viennent d'être exposées, il faut conclure au défaut d'intérêt de l'ensemble des parties requérantes au recours en tant qu'il est dirigé contre l'article 63 de l'arrêté attaqué.

Le défaut d'intérêt au recours ainsi constaté, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs du moyen, ni de poser la question préjudicielle sollicitée par les parties requérantes dans leur dernier mémoire.

Il convient de rouvrir les débats pour permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général d'examiner le deuxième moyen de la requête.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat, désigné par M. l'auditeur général, est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 9 octobre 2020 par :

Imre KOVALOVSKY,
David DE ROY,
Florence PIRET,
Nathalie ROBA

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Imre KOVALOVSKY